

战略管理的实施与公共价值的创造

——评穆尔的《创造公共价值：政府中的战略管理》

陈振明

摘要：穆尔 (Mark H. Moore) 的《创造公共价值：政府中的战略管理》是西方公共部门战略管理领域的一本名著，本文对该书作出简要评述，并认为，公共部门战略管理途径对于我国公共部门管理尤其是政府管理职能与方式的转变，对于我国公共管理的知识体系以及课程体系的更新，都具有重要的参考价值。

关键词：战略管理；公共部门；公共价值

中图分类号：D035

文献标识码：A

文章编号：1008 - 1569 (2006) 02 - 0027 - 08

穆尔 (Mark H. Moore) 的《创造公共价值：政府中的战略管理》一书是哈佛大学肯尼迪政府学院公共政策硕士 (MPP) 与公共管理硕士 (MPA) 专业的核心课程“公共组织的战略管理”的教学用书。该书出版后，被广为引证，并被许多大学指定为 MPA 和 MPP 专业的教学参考书，公共部门管理者则将它当作战略管理的实践指南。该书在美国以及西方公共管理学界产生了较大的影响，是西方公共部门战略管理领域的一本名著。

战略管理既是公共部门管理 (尤其是政府管理) 研究的新途径或新范式，又是公共部门管理实践的新模式。传统的公共行政学以内部取向，关注行政过程和日常管理，文官被假定为仅仅是执行政治家所制定的政策与法律，他们不必去考虑组织的外部环境、长远目标以及如何通过资源的优化配置去实现目标。因此，在传统的公共行政学中，战略思维是没有地位的，它很少考虑外部环境、长期目标或组织的未来一类的问题。战略管理途径力图克服传统公共行政学的这些局限性，着眼于公共组织与外部环境的相互作用，系统考虑组织的未来远景、长期目标和近期目标，将关注的焦点由内部转向外部，从注重日常管理、常规管理转向未来的发展管理和危机管理。它试图通过对组织内外环境变量、组织长期目标以及组织角色与环境的匹配的关注，来提高组织实现其使命的内在能力。

公共部门战略管理兴起于 20 世纪 80 年代。它的出现是公共部门管理改革以及环境变化

作者简介：陈振明，厦门大学公共事务学院院长、教授、博士生导师，“长江学者”特聘教授。

的必然结果,也与私人部门战略管理的示范性影响有关。二战后,军事领域的“战略”概念被逐步引入工商管理领域,最终发展成为一种新的管理研究途径或新学科分支。20世纪60年代兴起的战略规划是战略管理的先导。加拿大著名的管理学家亨利·明茨伯格(Herry Mintzberg)在《战略规划的衰落与兴起》一文中说:战略规划兴起于60年代中期;到了80年代,战略规划衰落,代之兴起的是战略管理。战略规划和战略管理途径的兴起使一般的组织与管理理论的研究焦点转移,即从过去关注内部管理机制和过程转向关注战略和商业政策;它对管理教育尤其是MBA教育也产生了重大影响,战略管理(或公司战略)和商业政策一类的课程成为MBA的核心课程(这与当时的全美商学院联合会的提倡和引导是分不开的);70-80年代许多商学院(School of Business Administration)纷纷更名为“管理学院”(Management School),据说这也与战略管理途径的兴起密切相关。

在私人部门战略计划和战略管理模式的示范性影响下,公共部门战略规划(或计划)和战略管理途径也随后兴起。按照欧文·E·休斯(Owen E. Hughes)在《公共管理导论》一书中的说法,预算与财务控制在公共部门很早就出现了。从20世纪60年代开始,公共部门开始借鉴私人部门的长期计划。战略计划在公共部门的运用,是在20世纪80年代,它落后于私人部门十几年;而战略管理的引入,却是在20世纪80年代后期,只比私人部门晚了几年。

80年代中期以后,战略计划局限性日益显露,一些学者认为它已失效,因为它缺乏组织管理所需要灵活性和回应性;战略计划发展于相对稳定的年代里,但80年代中期以后,公共部门管理的环境开始变得更加动荡和不确定。在私营部门,战略计划向战略管理转变是因为战略管理更为现实;同样,在公共部门,正是人们认识到了战略计划的局限性以及管理环境的变化,而开始向战略管理转变。

20世纪80年代末90年代初,在公共部门管理领域出现了首批论公共部门与第三部门(非营利组织)战略管理的著作或教科书。最早较系统讨论公共部门战略管理的著作要算加州旧金山市的乔西-巴斯(Jossey-Bass)出版社出版的“公共行政系列丛书”中的两本书,即波齐曼(Barry Bozeman)和斯特劳曼(Jeffrey D. Straussman)的《公共管理战略》(1990年)和纳特、巴可夫(Paull C. Nutt and Robert W. Backoff)的《公共和第三部门组织的战略管理》(1992年)。该丛书还收进了一本后来很有影响的论公共部门战略规划的著作,即前面引述过的布莱森的《公共组织和非营利组织的战略规划》(1988)。同时,在公共管理的教学方面,20世纪90年代以来,公共部门战略管理成为西方尤其是美国大学公共管理硕士(MPA)及公共政策硕士(MPP)等研究生教育项目的一个重要课程领域(核心课程或必修课程)。例如,近几年哈佛大学肯尼迪政府学院的MPP项目中,“公共组织的战略管理”与“市场与市场失败”、“公共政策的经济学分析”、“量化分析和经验方法”、“公共行动的责任”、“公共部门组织的财政管理”等课一起,并列为MPP、MPA的核心课程。这意味着公共部门战略管理途径已基本成熟。

战略管理旨在将计划功能与整体的管理工作整合在一起,它不仅包括战略规划过程,而且把战略扩大到包含战略执行和战略控制在内的更大的范围。小汤普生(Arthur A. Thompson, Jr)给战略管理下的定义是:“战略管理是一个过程,在这个过程中,高层管理者确定组织的长期方向,设定特别绩效目标,根据与组织相关的内外环境,制定出能达成这些目标的战略,并且卓有成效地实施这些被选定的决策方案。”纳特和巴可夫在《公共和第三部门组织的战略管

理》(1992年)一书中说:“战略管理处理这样一个关键问题,即为面临着日益增加的不确定性未来的组织定位”;“战略管理通过产生用以指导战略行动的计划、计谋、模式、立场和观点而为一个组织创造焦点、一致性和目的”。

波齐曼和斯特劳曼在《公共管理战略》一书中则认为,战略包含着处理组织的外部环境、使命和目标,战略管理途径有三个主要的特征,即界定目标和目的,提出一个能协调组织与环境的行动计划,设计有效的执行方法。而公共部门战略管理是具有如下四个基本特征的管理:(1)关注长期;(2)将长期目标和近期目标整合成一个连贯的层级;(3)认识到战略管理和计划并不是自行贯彻的;(4)采取一种外部观点,强调不是去适应环境,而是期待和塑造组织的变迁(这一点是最重要的)。此外,战略性的公共管理必须充分认识到政治权威的影响。

公共部门战略管理途径它的兴起具有重要的理论与实践意义。从理论上讲,公共部门战略管理途径,可以看作是对传统的公共行政学途径的过时或失效所做出的一种反应,是作为它的竞争或替代途径而出现的。在20世纪20、30年代所形成的,并在60年代中期以前一直居于支配地位的传统公共行政学范式是建立在官僚制理论和政治—行政二分法的基础上的,它将自己的研究对象主要集中于行政组织或官僚体制上,以组织的内部取向,注重机构、过程和程序以及行政原则的研究,并以行政效率作为追求的最高目标。在与厄威克(Lyndall Urwick)合编的《行政科学论文集》中,古利克(Luther Gulick)将公共行政学的基本原则概括为著名的“POSDCORB”,即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)和预算(Budgeting)七个原则或原理。

战略管理是作为克服传统公共行政模式以内部定向、不考虑外部环境、长期目标或组织的未来等局限性而被引入公共部门的。它将关注的焦点由内部转向外部,从注重日常管理转向组织未来的发展管理;它着重考察组织的内外环境,确定组织的目标和使命;它面向未来,给组织以正确的定位,以处理日益增长的不确定性。

公共管理(学)以战略管理作为核心,它与传统的公共行政学的主要区别在于是否具有战略视野。波齐曼和斯特劳曼的《公共管理战略》可以说是第一本为“公共管理(学)”确立学科基本框架的教科书。他们在该书中说:“本书所用的概念是‘公共管理’而不是‘公共行政’……这里使用‘公共管理’一词有两个理由:第一,本书关心战略问题,涉及公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标。‘公共管理’一词似乎也正是按照这种方式进化的,这使得它所关心的东西比内部行政要多得多。……第二,公共管理不必只是在政府机构的背景上出现,而‘公共行政’一词总是或最终在整体上与政府官僚机构相联系。‘公共管理’这一新术语可能更具弹性。”在另一处地方,他们又说:“当代公共管理是某种不同于传统的公共行政的东西。……我们并不简单地反对传统的公共行政。我俩都仍对公共行政感兴趣,我们教公共行政的各种课程,我们也曾经是公共行政学者。但公共管理则不同,不同的主要方面是:如果它要成功地运转的话,那么它就必须要有战略的轮子。与公共行政相比,公共管理更广泛、更综合和更少受功能专门化的限制。在很大程度上可以说,公共管理是对组织外部环境的管理,公共行政则存在于组织的脉络之中。”

从实践上看,战略管理途径是一种新的公共部门管理模式,它为公共部门管理者提供了一种新的思考与行动的概念框架。在公共部门尤其是政府中为什么如此重要?波齐曼和斯特劳曼在《公共管理战略》一书中认为,政府部门必须进行战略管理,才能解决公共部门中所发

生的问题,提高公共部门的效率。纳特和巴可夫在《公共和第三部门组织的战略管理》一书中指出:战略通过可指导战略行为的计划、策略、模式、立场和洞察力,来造就公共组织的焦点、连贯性和目标。他们还列举了可能引起组织战略改革的12个契机,即新兴组织明确角色的需要,稳定资助的需要,扩张的欲望,扮演更多角色的需要,监事会成员教育的需要,领导的更换,法令对计划的要求,整合服务的需要,协调行动的需要和应对政治威胁的需要。休斯在《公共管理导论》中说:“战略观念在公共部门的应用会存在一些问题,并招致一些批评,但归根到底这是传统的行政模式所具有的问题,而引入某种形式的战略观点,起码可以保证结果得到改善。”^⑪布赖森认为,战略计划能“促进沟通与参与,协调利益与价值差异,推动有序决策的制定和展开。”^⑫

虽然公共部门战略管理的出现被许多学者当作一种公共部门管理的新理论范式和新实践模式,但是,这一新途径或新范式并未成熟,它的实践应用也产生不少问题,因而受到了来自各个方面的批评。例如,有学者认为,战略管理是一种理性的科学方法和工具,它被用来产生和评价主要议题和选择方案时会减损政治程序;在政治领域,许多决策建立在政治谈判上,各方的讨价还价上。^⑬又如,有学者批评说,政府的政策目标是一般性的和模糊的,即使制定的很明确,也与政府的真正意图不一致,它可以有一个隐秘的议程。^⑭而目标不明确,就很难实施管理。

休斯在《公共管理导论》中将公共部门引入战略管理及战略计划的批评意见归纳为七个方面(前三种是奥尔森和伊迪提出的),并逐条进行分析。(1)正式的战略计划过程被描述为比它的实际情况或所能做到的更具逻辑性和分析性,它的设计过于抽象,没有考虑在社会-政治环境的动态发展;(2)正式的战略计划过程过于呆板,因此面对要求做出快速反应的迅速变化和动荡不安的外部环境时,显得过于迟钝;(3)正式的过程与创造性和革新相违背;(4)将战略概念照搬到与私营部门差异很大的公共部门可能产生问题;(5)产生追究责任问题以及造成政治控制上的问题;(6)公共部门设定组织的困守不清,战略考虑毫无意义;(7)公共部门的时间观念过于短暂,因而任何长期观点都必定遭到失败。^⑮

二

穆尔的《创造公共价值:政府中的战略管理》是一本专门讨论政府战略管理(公共部门战略管理)的著作。它将战略管理看作另一种公共管理途径,他在该书的“前言”中说:本书只有一个简单明了的目的,即为公共事业的管理者提供一个找出问题症结的框架。本书要回答的问题是:公共部门的管理者应该怎样根据所处的环境来思考和行动,以创造公共价值。为达此目标,本书提出了几个不同的方法。首先,它提出了一套公共管理的哲学,也就是普通公民对公共部门管理者的期望,他们由于所担任职务而承担的道德责任,以及他们行使职责时应具有哪些美德。其次,本书制定了几个诊断框架,管理者可以据此分析他们所处的环境和评估行动的有效性。第三,本书指明了管理者可以充分利用的几种干预措施,通过对这几种干预措施的利用,他们可以使所处的政治和组织环境更有利于创造公共价值。^⑯

穆尔还说,本书的一个基本目的是:创造一个概念框架,帮助公共部门管理者找出各种机遇,并充分利用它们来创造公共价值,为社会做出更大的贡献。他假定,在寻求创造价值方面,社会不仅需要私人部门的管理者具有丰富的想象力(以及相应的技巧),也需要公共部门的管

理者具有这种能力。^⑦该书由三篇七章以及序言和结论所构成,基本理论框架和 content 如下:

序言:说明本书的写作意图、资料来源和方法以及本书观点的检验。

第一章“管理联想”。用图书馆管理员如何应对新情势的案例说明公共部门战略管理途径的重要性。

第一篇“公共价值”(由第二章和第三章所构成)。第二章“确定公共价值”。讨论公共部门管理工作的目的。穆尔认为,管理者应该寻求“创造公共价值”。因为“公共价值”是一个抽象的概念,所以随后他说明管理者应如何辨明所领导的机构的公共价值。由于公共部门管理者最终必须在某种公共价值理论的基础上采取行动,所以第三章“公共部门的组织战略”着重论述一种操作性很强的方法,根据此方法可以获得具体环境下的公共价值。这一方法采用了私人部门组织战略概念,并将它应用于公共部门。它是本书的重点内容。

第二篇“获得支持和合法性”(由第四章和第五章所构成)。第四章和第五章探讨政治管理的功能和技巧——这一部分着重关注如何将管理朝向上方,即政治。在第四章(动员支持、合法性与合作:政治管理的功能)中,穆尔解释政治管理为什么是公共部门管理者的一项重要工作,以及怎样才能对政治环境做出正确的评判。为了达成目标,管理者不仅要动员他领导的组织中的各种资源,同时还要动员该组织之外的、可以帮助他们达成此目标的资源。在第五章(倡导、谈判和领导:政治管理的技巧)中,穆尔详细说明五种不同的政治管理方法,即企业家式倡导、政策制定管理、谈判、公议和领导,以及公共部门营销。在公共管理者所有的五种功能中,政治管理功能对民主价值的威胁最大,所以我近些年论述了什么是正当的和什么是有效的这两个问题。

第三篇“创造公共价值”(由第六章和第七章所构成)。着重于论述战略管理的另一部分,即将管理朝向下,朝向组织本身。第六章“公共部门生产再造:运作管理的功能”展示了一个分析框架,穆尔用这个框架来分析公共部门组织生产的“产品”、公共部门所依赖的生产程序以及塑造了生产程序的组织管理系统。因为战略管理认为具体的政治环境是千变万化的,所以作者特别强调了管理者用以创新以及鼓励在其组织中连续创新的技巧。第七章“战略执行:运作管理的技巧”探讨了管理者将具有重要战略意义的创新引入组织的技巧。

最后是结论(为多元、不确定的社会而行动)。作者又回到第一章提出的问题:如果公共部门管理者要民主和有效地管理公共组织,他们需要具备哪些气质?作者认为,公共部门管理者必须在道德上做出表率并身体力行才能成为真正成功的公共部门管理者。^⑧

三

为什么公共部门管理需要战略途径或战略思维?穆尔在《创造公共价值:政府中的战略管理》一书的第一章中对这个问题作了详细的说明。^⑨穆尔认为,美国的公共管理者都依赖于一个传统的教条,即他们必须循规蹈矩,照章办事,目的在于将公共部门的管理者置于严密的民主控制之下。根据这一教条,公共事业的目标应该是早已在立法或民选首脑签署的正式政策中确定好了的;同样地,它们还制定了管理者的具体操作规程,指出了特定的公共机构所应追求的特定目标,以及达成这些目标应采取的方法。简言之,授权规定的目标和达成目标的方法就是管理者必须对之负责的各种条款。就公共管理者而言,他们应该忠实地执行这些规定,他们的责任就是最快、最好地达成授权规定的目标。

这一教条在公共部门管理者头脑中形成了一个思维定势:他们往往从官僚的角度而非企业家、领导者或执行官的角度来思考问题。他们思维的导向既不是向下的,也不是向上或向外的。向下的目的是为了更可靠地控制组织的运作,而向外是为了获得好的结果,向上则是为了重新商讨政治授权。一般而言,公共部门管理者不将发起或促进变革当成他们的任务。相反,在反复无常的政治环境中,他们倾向于将维持组织的稳定性当成自己的任务。他们的首要管理目标是将组织的传统工作做得更好,而不是寻求创新,以改变组织扮演的角色或增加它们对整个社会的价值。

事实上,从这一传统信条问世的那一刻起,有识之士就开始对它刻意在政治和行政之间划一道清晰界线的做法进行了批判,说它理论上不可行,实践上行不通。从理论上说,传统信条使官僚不敢在政府的目标这一点上发挥想象,更不敢担负确定政府目标这样的责任。从实践上说,传统信条完全不能阻止非民选公共部门管理者。足智多谋的官员通常能按自己的方式行事,通过各种隐秘的方法来影响政府对公共利益的看法。

穆尔认为,人们倾向于认为公共部门(非民选)执行官的想象和创新危险且不合公共利益。而对于私人部门的执行官的这种思想,人们却认为是可以接受的,并且认为它将有助于社会福利的发展。毫无疑问,产生这些相互矛盾的要求的原因多种多样。首先,监管公共部门的机制是政治机制,控制私人部门的机制是财经机制,而前者远比后者脆弱和易于受到操纵及假象的迷惑,所以公共部门管理者必须受到更为严格的约束。其次,公共部门管理者的决定对所有的公民都有约束力,而私人部门管理者的决定只对少部分(自愿的)股东有约束力,所以前者的任何创新举动都必须经过更仔细的检讨。第三,与私人部门相比,公共部门的决定所带来的影响需要更长的时间才能表现出来,而且对影响的评价也更为主观,公共部门不可以像私人部门那样根据管理者的工作结果来评价他们等等。但是,这些不同的要求所产生的影响却没有得到广泛的认可和讨论。私人部门要保持反应灵敏、充满活力和能够不断创造价值,需要两个重要的因素,即适应性和高效率。它们来自于管理者的想象力、对公众需求的知觉、对资源的利用、对运作能力的控制以及将以上四方面结合起来以创造价值的能力。社会反对公共管理者所持的创新想法和可能由此引起的行动,也就堵住了这两个重要因素进入公共部门的门路。

对于公共部门管理者扮演的角色,有一种截然不同然而却更有用的认识,这个角色更接近于社会对私人部门管理者的期望。依据这一看法,公共部门管理者应当是一个探索者,他们与其他人一起,致力于寻求、确定和创造公共价值。他们不仅要用种种方法为达成授权的目标而工作,还应成为寻求和确定“怎样做才是有价值的”这一问题的机构;他们不仅要保证一致性,还要成为改变公共部门行事内容和行事方式的创新者。据此看来,公共部门管理者应该是战略家,而不是技工。他们不仅向下看,注意自己行动的有效性和优先顺序,同时也向外看,注意自己正在创造什么。他们不像工程师一样关心组织的运作,同时还考虑与组织紧密相关的政治环境,以确定什么是公共价值。在他们看来,政治斗争变幻无常,技术日新月异,组织需要经常进行变革。

最后,穆尔指出,虽然上述公共行政的传统信条已经被打破,但是,人们并没有构造出一个公共部门管理者应如何思考和行动的框架。战略管理所要提供的正是这样一种框架。

作为一种新的管理途径或思维方式,战略管理为公共部门管理者提供了一个应当如何思

考和行动的框架,因而日益受到了公共部门管理者的重视。公共部门战略管理途径的兴起不是偶然的,它的兴起有其实践背景。它是作为“新公共管理运动”以及新公共管理范式的一个重要组成部分而出现的,是公共与非营利组织对急剧变迁的不确定环境的能动适应。20世纪80年代以后,公共管理的实践及环境发生了新变化,信息化和经济全球化导致的公共部门外部环境的不确定性加大。信息技术的迅猛发展使得公共部门面临的环境正在变得更加动态和不确定,不可预测的突变在整个社会中随时发生,引发混乱和危机。同时,随着政府改革运动(新公共管理运动、重塑政府运动、管理主义改革等)的全面展开,公共部门尤其是政府的职能、角色、地位、组织结构及其与社会的关系都发生了深刻的变化,公共机构经常面临重组、合并和私有化的威胁,并被置于与私人部门竞争来提供公共物品及服务的境地。因此,任何公共部门都再也不能像过去那样对自身的生存、发展和未来高枕无忧了。考虑组织所面临的环境(优势、劣势、机遇和威胁),考虑组织的长远发展目标和未来,增强组织灵活性、能动性和适应性,提高自身竞争力,成为公共部门管理者最基本的管理任务及内容。公共部门管理者需要战略思想,这正是公共部门战略管理途径兴起的现实原因。

在我国,随着加入WTO、市场经济的发展和行政体制改革深化以及政府职能的转变,我国的公共管理者与西方的公共管理者面临着某些类似的困境,我国的公共管理迫切呼唤战略思维。进入21世纪,经济全球化和信息化社会加速发展,国际竞争加剧。中国于2001年12月加入WTO以后,这意味着中国公共部门将面临更复杂多变的国际环境。在国内,随着体制转轨和社会转型,社会问题复杂多变,矛盾冲突加剧,社会危机随时可能出现,这要求政府从日常管理转向风险管理或危机管理(2003年SARS危机的爆发就是一个典型例子);随着改革开放的深入和民主政治建设的发展,公民的民主意识和参与意识增强,对公共部门管理的效益、效率和公平提出了更高的要求,对公共部门回应公众服务需求的呼声高涨;随着行政体制改革深入以及公共服务企业化、市场化和社会化改革的拓展,公共部门日益面临着重组、合并、民营化、公私竞争、公共部门之间竞争、政府干预范围的缩小等威胁;随着绩效评估在地方的实行,绩效导向的评估与预算挂起钩来,更让公共部门压力重重。所有这些变化莫测的国内外环境就成为中国公共部门实行战略管理的直接驱动力。美国学者乔治·洛奇说:“全球化能保证将生活中的美好事物有效地传播给迫切需要它们的人们,而对落伍的人则构成威胁,把他们排除在受益范围之外。”^④这句话也可以用来说明在我国公共部门实行战略管理的重要性和必要性。

就公共管理的科研与教学方面来说,在我国,公共部门战略管理的研究一直没有得到应有的重视,对这一领域的研究才开始起步。在教学方面,尽管在工商管理教育尤其是MBA教育中,战略管理早已成为一门重要课程(学位课或必修课),但在公共管理教育特别是行政管理研究生以及MPA专业学位研究生教育中,战略管理课程的重要性也未被人们所认识,除了极少数学校(如厦门大学)之外,我国大部分院校的公共管理尤其行政管理研究生及本科生专业都没有设置“公共部门战略管理”一类的课程。中国公共管理科研与教学尤其是MPA专业学位教育迫切需要“公共部门战略管理”的论著及教材。

公共部门战略管理途径对于我国公共部门管理尤其是政府管理职能与方式的转变,对于我国公共管理的知识体系以及课程体系的更新,都具有重要的参考价值。现阶段中国公共部门管理的理论与实践迫切需要引入战略途径或战略思维!我们翻译穆尔的《创造公共价值:

政府中的战略管理》一书的目的也正在于此——为我国公共部门的管理者、公共管理研究的学者以及公共管理各专业师生提供公共部门战略管理方面的教学与研究的参考资料。我们相信,该书的深刻的理论洞察力,丰富生动的案例材料,深入浅出、引人入胜的说明,一定会给读者以启迪。

注释:

Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge: Harvard University Press, 1995 (中译本将由商务印书馆出版)。

Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (2nd ed). Macmillan Press Ltd, 1998, p. 152.

Arthur A. Thompson Jr, and A. J. Strickland III, *Strategic Management: Concept and Cases* (4th edition). Business Publications, Inc, 1987, p. 4.

Paul C. Nutt and Robert W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organization: A Handbook for Leaders* San Francisco: Jossey - Bass, 1992, p. 58.

Paul C. Nutt and Robert W. Backoff, *Strategic Management of Public and Third Sector Organization: A Handbook for Leaders* San Francisco: Jossey - Bass, 1992, p. 54.

Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1990, p. 54.

Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* San Francisco: Jossey - Bass Publishers, 1990, pp. 29 - 30.

Luther H. Gulick and Lydall Urick, *Papers on the Science of Administration*, New York: Institute of Public Administration, 1937, p. 13.

Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* San Francisco: Jossey - Bass, 1990, p. 4.

Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* San Francisco: Jossey - Bass, 1990, p. 214.

⑪ [澳] 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2001年版,第176页。

⑫ John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non-profit Organization* San Francisco: Jossey - Bass 1988, p. 5.

⑬ S. Ranson and J. Stewart, *Management in the Public Domain: Enabling the Learning Society* London: Macmillan, 1994, p. 188.

⑭ R. Baggot, *The NHS Internal Market*. *Public Administration*. 75 (2), 1997, p. 284.

⑮ [澳] 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社 2001年版,第190 - 194页。

⑯ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 1.

⑰ Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 21.

⑱ See, Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 21 - 23.

⑲ See, Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* Cambridge: Harvard University Press, 1995, pp. 16 - 21.

⑳ [美] 乔治·洛奇:《全球化的管理》,上海译文出版社 1998年版,第1页。